THE ECONOMIC IMPACT OF
ADA'S RETIREMENT INCOME SYSTEM

THE ECONOMIC IMPACT OF CANADA'S RETIREMENT INCOME SYSTEM

National Advisory Council on Aging
July 1983

Information on this report may be obtained from:

National Advisory Council on Aging
Jeanne Mance Building
Ottawa, Ontario
K1A 0K9
(613) 996-6521

Également disponible en français sous le titre:

"L'impact économique du système de revenu de retraite du Canada"

©Minister of Supply and Services Canada 1983
Cat. No. H-71-2/1-1-1983E
ISBN 0-662-12692-0

TABLE OF CONTENTS

	Page
Foreword	iii
Preface	v
1. Introduction	1
2. Report of the Economic Council of Canada on Pensions	3
2A. A Systems Approach	3
2B. Conclusions of the Council's Report	7
3. The Retirement Income System in Canada	9
3A. Gaps	9
3B. Estimating the Future Population	11
3C. Estimating Future Expenditures	12
4. Conclusion: Further Research Needed	17
Bibliography	19

FOREWORD

The Writings in Gerontology series is intended as a vehicle for sharing, with interested Canadians and the public generally, ideas and points of view -- if not contentious issues -- which prevail and may affect the status of elderly persons today and tomorrow.

Texts presented in this series may be adapted or rewritten from original works in order to facilitate comprehension; they may also simply be reprinted for wider circulation. Publications of an article or paper signifies that it is deemed to contain material worthy of public consideration, but does not imply endorsement of conclusions or recommendations by the National Advisory Council on Aging. Such action is part of the Council's role in stimulating discussion and disseminating information on aging.

It is hoped that readers will find the Writings of value for their own pursuits. Also, the Council would welcome comments on the topics selected as well as on the papers themselves.

Maurice Miron, Director
National Advisory Council on Aging

PREFACE

The impact of Canada's aging population is being felt everywhere. The problems presented by this impact, which in most cases are certainly not new, are nevertheless taking on far greater proportions. A matter of considerable concern has to do with the economic impact of the nation's current arrangements for retirement income. Then, there are the challenges of adequate housing, of health care and of a host of support programs.

These and other aspects of the aging process were considered at a recent conference sponsored by the Gerontology Research Council of Ontario. A number of commendable papers by experts were presented and subsequently published under the title "Research Issues in Aging", copies of which are available at $4.50 from the Council: 88 Maplewood Avenue, Hamilton, Ontario, L8M 1W9. The material in this booklet is based on one of these published papers, i.e. the text by Keith Patterson of the Economic Council of Canada. The National Advisory Council on Aging is indebted to the Gerontology Research Council of Ontario for the use of its material.

1. INTRODUCTION

In 1979 the Economic Council of Canada published a three-year study[1] on the long-term impact on the economy of Canada's retirement income system. Its major conclusion was perhaps surprising -- that Canada can provide adequate retirement income for its older population without harm to the economy. This is a particularly important conclusion since it has been reported quite regularly in the media that the present system is too "rich" and is heading for trouble. There are charges, for example, that the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan (CPP/QPP) are going broke. There have been numerous statements insisting that full indexing of pensions would place an unbearable strain on the economy. But there have also been calls for the provision of increased benefits and services which could threaten what the economy might be able to support in the future. These were the charges and counter charges when the study was first begun. However, as Keith Patterson pointed out, now that many of these myths have been laid to rest by the Council's authoritative report, the way should now be open for rational planning to assure that those in need will be taken care of more adequately in the future. The focus and purpose of this paper is to assess the Council's report in relation to Canada's current retirement income program.

2. REPORT OF THE ECONOMIC COUNCIL OF CANADA ON PENSIONS

2A. A Systems Approach

The Council's report is first and foremost an economic analysis. It focuses on the long-term implications for the economy of Canada's system of income security for older people. It looks at the costs of the system in terms of the proportion of Canada's Gross National Product (GNP), i.e. the total output in any one year of all the country's goods and services, that might be required under various population age distributions and policy options. It looks, too, at the potential costs of the system in terms of other national objectives, especially economic growth.

The report looks at the "ball park" in which this system will operate in the future. It is designed, in this sense, to complement other major studies of the subject, including the reports of the Task Force on Retirement Income Policy[2] and the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario.[3] It is also designed to clarify the many misconceptions, misunderstandings and fears about Canada's retirement income policies.

There are good reasons why some of the Council's conclusions will differ from commonly held positions of recent years. For one reason, this is the first study in this country that examines retirement policies as part of a demographic-economic system, that is, from the point of view of how the population density and capacity to expand or decline is related to the economy. Second, the report considers various policy alternatives in relation to clearly expressed objectives.

As Patterson points out, the results of examining retirement policies in isolation can be very misleading. Changes in the age structure of the population, or in policies designed to provide income for older people, can affect the economy in two ways. They can alter the claims made by older people on the economy's total output of goods and services (GNP). But they can also affect the economy's capacity for supplying those goods and services, that is, the growth and level of GNP. The report involves continuous reference to a comprehensive framework within which both sets of effects can be examined. For example, in projecting the share of GNP that would be required for the older population in the future, the report provides estimates that take into account not only the impact of the growing number of older people and the level of pension benefits in the demand for

goods and services, but at the same time, the effect on the GNP of a much more slowly growing labour force. Furthermore, it indicates what additional effects the retirement income system itself might have on the GNP by way of its impact on savings and capital formation, on the one hand, and the supply of labour on the other.

Failure to use this "systems" approach is not the only reason for some of the wide-ranging differences in opinions on the subject. Frequently, these differences reflect varied opinions about the possible goals of the system of income security for the old. Frequently too, those goals are only implied in discussions, if not actually hidden. Policy changes are suggested on the basis of their implications for economic growth, for the balance of payments, and for the level of foreign ownership of Canadian industry.

The Council's report does not deny the importance of some of these other goals. In fact, it goes to some length to show how particular policy choices may affect them. It suggests that the primary objectives of the system of income security for the old are: first, the provision of a basic, or floor, income regardless of an individual's previous circumstances; and second, the provision of some level of income replacement that would prevent an unduly large fall in the

standard of living of individuals between their prime and later years. If the question of the impact of a policy change on these objectives can't be answered, then there is something wrong. The report discusses the shortcomings of the present system in relation to these primary objectives and discusses a variety of ways in which they might be achieved in the future.

The report stresses the fact that, even with present retirement benefit levels, the proportion of total goods and services required for our elderly population will increase. That proportion will increase even further if action is taken to remove the existing gaps in the system. The report sets out the required proportions in easy-to-compare numbers; it also shows how sensitive these numbers can be to demographic and policy changes. This, of course, is not new. But what is new is the insight this provides on the ways in which the challenge of improving benefits for a substantially increased older population can be met.

2B. Conclusions of the Council's Report

The report of the Council's study did not suggest any simple, sweeping or magical conclusions. It admitted openly that, although many areas of disagreement had been greatly narrowed, individual Council members continued to differ about the relative importance of some goals and the ways in which, or the speed with which, the obvious shortcomings of the system should be removed. Nevertheless, the recommendations, some 15 in all, do emphasize the general direction in which the system will have to move. In particular, they reflect the need for flexibility and for keeping options open in the face of uncertain demographic trends; the need to keep a close eye on the sharing of the "pension burden" between present and future workers; and finally, the need for substantial government-industry cooperation at the very least.

The first five recommendations, for example, propose more explicit recognition by the federal government of the poverty-prevention role of the basic income programs, and a flexible method for upgrading those programs as demographic and economic trends unfold.

Recommendations 6 to 14 suggest ways in which Canada's income-replacement programs for the old should move, especially CPP/QPP and employer-sponsored plans. The Council did not recommend immediate full funding of the present public schemes but proposed increases in contribution rates, beginning in the 1980s. And it suggested that any further substantial increases in public pension benefits will require much greater advance fundings.

The report recommended a number of ways to improve the private system, including: the provision of more information for participants in the plan; greater standardization of the various pension benefits Acts; and some easing of investment constraints. Most important, it suggested the provision of an indexed annuity for pension plans by the federal government, subject to certain qualifying conditions. Such an instrument could help to both ease fears about an open-ended commitment for private employers, and to bring plans for public and private employees more into line with respect to inflation protection. The report also recommended bringing the use of funds in government-employee pension plans more into line with practice in trusteed and insured plans.

3. THE RETIREMENT INCOME SYSTEM IN CANADA

3A. Gaps

Patterson points to some glaring gaps in the current Canadian system. He emphasizes that no amount of reference to how much it has improved, or to how well some people can do under it, or to how good some private-employer plans are -- none of these qualifiers, he insists, can hide the obvious gaps. The bare fact is that, while the system has progressed, many within it have been left behind.

Consider the following:

- Despite the upgrading of Canada's basic income programs in recent years, in 1977, according to Statistics Canada, 60% of unattached Canadians over age 65 -- more than half a million people, many of them elderly women -- were below the poverty line! (Other calculations of the poverty line put even more people in this category.)

- Although CPP/QPP cover almost all of the work force, some groups, and particularly housewives, are excluded. And not only that, many CPP/QPP retirement payments fall below the maximum.

- There is even a greater number of benefit problems related to employer-sponsored pension plans. Less than half of our paid workers are covered; and coverage is very uneven and particularly low in small private firms and within the retail trade. Moreover, the chances for workers who change jobs to build up even a fraction of the maximum benefits paid to the long-time employees are very small indeed. Finally, only a third of private-employer plans provide widow's pensions, and there are many other disparities as between the treatment of men and women.

- Protection against the ravages of inflation is obviously inadequate. Not only do fixed benefits erode future retirement payments, but post-retirement protection in particular is either insufficient or based on an employer's particular decision -- certainly an unsound basis for financial planning by pensioners.

- Finally, measured by international standards, Canada ranks low in the percentage of preretired earnings which future pensioners have to replace by public income security plans. This is particularly so for single people.

3B. Estimating the Future Population

The average age of Canada's population is increasing so that in the future there will be greatly increased numbers of older people, particularly women aged 75 and over.

It is possible to quite accurately predict the numbers of older people as far ahead as the year 2030 -- they are alive now and their future numbers will be affected only by migration and death. However, it is much more difficult to predict the size of younger age groups, or those of work-force age (20-64), or those who will actually be working at any given time. Such predictions must depend upon fertility and birth rates, which can produce rapid population shifts. Predictions also depend upon the changing degrees of interest by the population to participate in the work force. It was for this reason that the Council's study used a range of population and work-force projections.

These projections indicated a future sharp increase in the numbers of older people relative to the working age population. It was shown that, by the time today's high school students reach the age of retirement, approximately one out of every five Canadians will be 65 or more, as compared roughly with one out of ten today. Even more important, in terms of its economic implications, there will be a sharp increase of those 65 or over relative to those of work-force age. That shift is more pronounced if a slower population growth is assumed. In fact, the proportion of elderly people (65+) among the population now aged 20 or over could, in the next 50 years, jump from about one-in-seven to nearly one-in-three -- a circumstance which suggested the title of the Council's report.

3C. Estimating Future Expenditures

Economists tend to think of the GNP of a country as having a sort of budget. Expressed in these terms, unless Canada borrows continuously from other countries -- and that can raise all sorts of problems after awhile -- that total represents what is available at any one time to provide all the goods and services that are consumed, as well as the investment required to increase future production.

As time goes on, for example, more and more people will be leaving the labour force because of their age, and there will be fewer and fewer young people to replace them. The task of providing the food, shelter, clothing, etc., for those older people will come to rest on the shoulders of a work force that is increasing much more slowly. This could present serious implications for future costs.

Benefits paid under the major public retirement plans of CPP/QPP, together with OAS/GIS (Old Age Security and Guaranteed Income Supplement), now absorb about 3% of Canada's total output of goods and services. By maintaining current benefit levels (though with OAS/GIS payments allowed to rise in line with real wages) and the present age of eligibility at 65, the 3% would then increase to 7% by 2031. This assumes Medium population growth projection so that the greatest increases would occur during the years 2010-2030. Also, using the Low population growth estimate, the proportion would increase to 10%, a percentage very similar to many European countries today. But, considering the gaps in the present system, it would be surprising if Canadians were not prepared to accept some additional increases in cost in order to improve benefits.

If present benefit levels were to be maintained, but the age eligibility dropped from 65 to 60, the required proportion could vary from 10% of GNP under High demographic growth to 14% under Low demographic growth. But if instead, the same age eligibility of 65 were maintained, but double the proportion of preretirement income were replaced by CPP/QPP (remembering that, unlike employer-sponsored plans, they cover nearly all of the labour force), then the proportion of GNP required in the economy to support older people could rise as high as 17% under Low demographic growth. Of course, if the proportion of income replacement was increased and the age of eligibility lowered at the same time, the required proportion would rise still higher.

In the past, because of the growth in the economy, it has been possible to absorb more easily the rising levels of health and education expenditures. But retirement income payments are quite a different matter; they are already linked closely to the growth of the economy, and to rising real wages. As GNP grows more rapidly, they grow more rapidly; the share going to older people really varies significantly only according to variations in the numbers of those in the work force and in the level of benefits.

What these figures suggest is, not that the economy will break down under the impact of changing age structure and improved retirement policies, but rather that some hard choices and prudent planning will have to be faced.

It is often suggested that productivity improvements in the economy can be counted on to reduce the share of GNP needed for future pensions, thereby easing their burden on the economy. But in actual fact, the share of GNP going to pensions is not affected much by productivity growth. Increases in productivity are generally reflected in increased wages, and in a very large segment of the pension system -- CPP/QPP and most employer plans, for example -- pensions paid at the time of retirement are determined by wage levels at that time, or very close to that time. Up until now, periodic increases in OAS/GIS benefits have kept the support level of these programs in line with increases in average wages. In the future, however, unless these support levels are increased in line with increased real wages, the relative position of the elderly poor will decline. Indeed, there is pressure in some quarters to have OAS/GIS tied directly to average wages. The Canadian Labour Congress recommended this in 1980 in their brief to the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario.[4]

4. CONCLUSION

Further Research Needed

In his paper referred to earlier, Patterson indicated some areas in which further research is needed. Although not usually thought of as a subject of research on aging, the fertility rate is of considerable importance in determining an economy's capacity to care for an older population. Yet very little is known about what determines this rate.

The Council's report focussed on the provision of retirement income for the elderly. For the "old-old", however, it may be better to provide more by the way of services and less in the form of money income. More research is needed on the sort of goods and services that will need to be provided "in-kind", and what will be the best division between these goods and services, and money income.

Although some research has been done on the effects of aging on job performance and work capacity, much more is needed. Of particular interest are the effects of age on individual productivity, and the extent to which job experience and training offset any physiological decline. It is often argued that the introduction of new technologies and

the expansion of knowledge in an occupation tends to render obsolete some portion of the older worker's accumulated skills and knowledge. This vintage effect eliminates much of the value of the experience of senior, relative to younger, workers.

BIBLIOGRAPHY

1. Economic Council of Canada. *One in Three - Pensions for Canadians to 2030*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1979.

2. Report of the Task Force on Retirement Income Policies. *The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1980.

3. *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario*. Chairman Donna J. Haley, Q.C. Toronto: Government of Ontario, 1980.

4. Ibid.

IMPACT ÉCONOMIQUE DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE DU CANADA

L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE DU CANADA

Conseil consultatif national sur le troisième âge
Juillet 1983

Pour obtenir de l'information sur ce rapport, communiquez avec le:

Conseil consultatif national
sur le troisième âge
Ottawa (Ontario)
K1A 0K9
(613) 996-6521

This publication is also available in English under the title:

"The Economic Impact of Canada's Retirement Income System"

© Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1983
N° de cat. H 71-2/1-1-1983F
ISBN 0-662-92202-6

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Avant-Propos	iii
Préface	v
1. Introduction	1
2. Rapport du Conseil économique du Canada sur les régimes de retraite	3
2A. Une approche globale	3
2B. Conclusions du rapport du Conseil	7
3. Système de revenu de retraite du Canada	11
3A. Faiblesses	11
3B. L'estimation de la population future	13
3C. L'estimation des dépenses futures	15
4. Conclusions: D'autres recherches sont nécessaires	21
Bibliographie	23

AVANT-PROPOS

La série sur les écrits en gérontologie a été créée dans le but de susciter, chez les Canadiens intéressés et le public en général, des échanges d'idées sur des questions d'actualité aussi bien que des sujets controversés, qui peuvent affecter le statut présent et futur des personnes âgées.

Les textes présentés dans cette série peuvent être adaptés ou réécrits à partir de textes originaux afin d'en faciliter la compréhension. Ils peuvent aussi être simplement réimprimés pour en assurer une plus grande diffusion.

Ces articles ont été sélectionnés selon l'intérêt et la pertinence des informations qu'ils véhiculent et ne représentent pas nécessairement la position du Conseil sur le sujet.

Cette initiative rejoint un des objectifs du Conseil, soit de susciter les débats et disséminer de l'information sur le vieillissement.

Nous espérons que les lecteurs tireront profit de ces écrits et qu'ils nous feront partager leurs commentaires sur les sujets sélectionnés aussi bien que les documents eux-mêmes.

Le directeur, Maurice Miron
Conseil consultatif national sur
le troisième âge

PRÉFACE

L'impact du vieillissement de la population canadienne se fait sentir partout. Les problèmes qu'il présente, quoique rarement nouveaux, prennent toutefois des proportions beaucoup plus grandes. Ainsi, l'impact économique des dispositions actuelles au pays en matière de revenu de retraite constitue une grande source de préoccupations. Il y a aussi les défis posés par les besoins en matière de logement, les soins de santé et une foule de programmes d'aide.

Ce sont ces aspects et d'autres liés au processus du vieillissement qui ont été examinés lors d'une récente conférence organisée par le Gerontology Research Council de l'Ontario. Un certain nombre d'exposés y ont été présentés et publiés par la suite sous le titre "Research Issues in Aging". Pour obtenir un exemplaire de ce document, il suffit d'envoyer 4,50 $ à l'adresse suivante: Gerontology Research Council, 88 Maplewood Avenue, Hamilton (Ontario), L8M 1W9. La présente publication a d'ailleurs été préparée à partir d'un de ces documents: celui de Keith Patterson, du Conseil économique du Canada. Le Conseil consultatif national sur le troisième âge remercie le Gerontology Research Council pour avoir permis l'utilisation de ses documents.

1. INTRODUCTION

En 1979, le Conseil économique du Canada publiait une étude[1], qui avait duré trois ans, sur l'impact économique qu'aura à long terme le système de revenu de retraite du Canada. Sa principale conclusion, qui en a peut-être surpris plusieurs, était que le Canada peut procurer un revenu de retraite suffisant à ses citoyens âgés sans danger pour son économie. Il s'agit là d'une conclusion particulièrement importante lorsque les médias ne cessent de répéter que le système actuel est trop "généreux" et court à la catastrophe. On prétend par exemple que le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) sont destinés à la faillite. De nombreuses personnes déclarent que l'indexation complète des pensions représenterait une charge insoutenable pour l'économie. D'un autre côté, on demande un accroissement des prestations et des services, qui pourrait présenter une menace pour ce que notre économie sera en mesure d'offrir à l'avenir. C'étaient là les arguments invoqués de part et d'autre lorsque l'étude a commencé. Toutefois, comme Keith Patterson l'a souligné, maintenant qu'un grand nombre de ces mythes ont été détruits par le rapport du Conseil, qui fait autorité, rien ne devrait plus nuire à une planification rationnelle garantissant que l'on s'occupera davantage à l'avenir des personnes dans le besoin. Dans le document qui suit, on s'efforcera d'évaluer le rapport du Conseil à la lumière du système actuel de revenu de retraite du Canada.

2. RAPPORT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA SUR LES RÉGIMES DE RETRAITE

2A. Une approche globale

Le rapport du Conseil est avant tout une analyse économique. Il porte d'abord sur les conséquences à long terme pour l'économie du système canadien de sécurité du revenu pour les personnes âgées. On y examine le coût du système en tant que proportion du produit national brut (PNB) du Canada (c'est-à-dire de la production totale de biens et de services de tout le pays au cours d'une année) qui pourrait être requise selon diverses situations démographiques et divers choix de politiques. On y évalue aussi le coût potentiel du système en fonction d'autres objectifs nationaux, particulièrement la croissance économique.

Le rapport étudie le cadre général dans lequel ce système devra fonctionner à l'avenir. En ce sens, il vient compléter d'autres études d'importance réalisées sur le sujet, notamment les rapports du Groupe d'étude sur la politique de revenu de retraite[2] et de la Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario.[3] Il vient aussi dénoncer de nombreuses idées fausses, méprises et craintes que l'on entretient au sujet de la politique canadienne en matière de revenu de retraite.

Ce n'est pas par hasard que certaines des conclusions du Conseil diffèrent des positions habituellement adoptées au cours des dernières années. Ainsi, c'est la première étude à examiner les politiques de notre pays en matière de retraite dans le cadre d'un système démographique et économique, c'est-à-dire en tenant compte de la façon dont la densité de la population et son potentiel de croissance et de décroissance sont liés à l'économie.

De plus, les auteurs examinent diverses options en matière de politique à la lumière d'objectifs clairement exprimés.

Comme Patterson l'a souligné, l'examen des politiques en matière de retraite hors de leur contexte peut s'avérer un exercice très trompeur. En effet, des changements dans la structure par âge de la population ou encore dans les politiques visant à fournir un revenu aux personnes âgées peuvent influer sur l'économie de deux façons. Ils peuvent modifier la part de la production totale de biens et de services (PNB) qui va aux personnes âgées, mais aussi exercer un effet sur la capacité de l'économie de fournir ces biens et services, c'est-à-dire sur la croissance et le niveau du PNB. Les auteurs du rapport se servent toujours d'un cadre global où ces deux effets peuvent être observés. Ainsi, pour établir

la part du PNB qui sera nécessaire pour satisfaire les besoins futurs des personnes âgées, ils établissent des estimations qui tiennent compte non seulement de l'impact du nombre croissant de personnes âgées et du niveau des prestations de retraite sur la demande de biens et services, mais aussi de l'effet qu'aura sur le PNB un accroissement beaucoup plus lent de la population active. De plus, ils indiquent quel autre effet le système de revenu de retraite pourrait lui-même avoir sur le PNB, par son impact sur l'épargne et la formation du capital d'une part, et sur l'approvisionnement en main-d'oeuvre d'autre part.

Toutefois, le non-recours à cette approche globale ne saurait expliquer à lui seul certaines des importantes divergences d'opinions sur le sujet. Ces écarts témoignent souvent de points de vue différents au sujet des objectifs possibles du système de sécurité du revenu pour les personnes âgées. Il arrive fréquemment aussi que ces objectifs soient sous-entendus, sinon franchement cachés, lors des discussions. Des changements de politique sont suggérés à la lumière de leurs conséquences sur la croissance économique, la balance des paiements, et le pourcentage de l'industrie canadienne qui est la propriété des étrangers.

Le rapport du Conseil ne nie pas l'importance de certains de ces autres objectifs. En fait, on s'efforce de montrer comment des choix particuliers en matière de politique pourraient les infléchir. Les auteurs suggèrent que les objectifs principaux du système de revenu de retraite pour les personnes âgées sont les suivants: premièrement, procurer un revenu de base ou minimum indépendamment de la situation antérieure d'une personne, et, deuxièmement, assurer un revenu de remplacement quelconque évitant un clivage trop grand du niveau de vie entre les années les plus productives de la vie et la retraite. Si l'on ne peut pas répondre à la question de l'impact qu'un changement de politique aura sur ces objectifs, quelque chose ne va pas. Le rapport analyse les faiblesses du système actuel par rapport à ces objectifs principaux, ainsi que diverses formules qui pourraient un jour permettre de les atteindre.

Les auteurs mentionnent qu'une proportion plus grande de l'ensemble des ressources produites par l'économie sera requise pour prendre soin des personnes âgées même si les prestations de retraite demeurent au même niveau. Cette proportion augmentera encore davantage si des mesures sont prises pour corriger les faiblesses du système actuel. Des chiffres faciles à comparer permettent d'établir cette proportion suivant diverses conjonctures. Le rapport montre

aussi comment ces données sont sensibles à tout changement d'ordre démographique ou politique. Il n'y a là rien de nouveau, bien sûr. Toutefois, ce qui est intéressant, c'est la façon dont le rapport nous éclaire sur les mesures à prendre pour relever le défi que constitue l'amélioration des prestations destinées à une population âgée beaucoup plus nombreuse.

2B. Conclusions du rapport du Conseil

Dans son rapport, le Conseil ne suggère aucune solution simple, magique ou radicale. Il admet ouvertement que de nombreux écarts entre les positions ont été réduits, mais que des membres du Conseil demeurent toujours divisés sur l'importance relative de certains objectifs, de même que sur la manière dont, et la rapidité avec laquelle, il faudrait corriger les faiblesses évidentes du système. Néanmoins, les 15 recommandations montrent clairement l'orientation générale que devra prendre le système. En particulier, elles font ressortir la nécessité de maintenir une certaine souplesse et de laisser plusieurs portes ouvertes à la lumière de tendances démographiques incertaines, de surveiller de près le partage du "fardeau des pensions" entre les travailleurs actuels et futurs, et, à tout le moins, la nécessité d'une collaboration réelle entre le gouvernement et l'industrie.

Ainsi, les cinq premières recommandations proposent une reconnaissance plus explicite par le gouvernement fédéral du rôle que sont appelés à jouer les programmes de revenu de base dans la prévention de la pauvreté, et l'établissement d'une méthode souple pour l'amélioration de ces programmes au fur et à mesure que les tendances démographiques et économiques se préciseront.

Par les recommandations 6 à 14, le Conseil montre les directions que devraient emprunter les programmes canadiens de remplacement du revenu destinés aux personnes âgées, particulièrement le RPC/RRQ et les régimes offerts par les employeurs. Le Conseil ne recommande pas la transformation immédiate des régimes publics actuels en régimes à capitalisation intégrale, mais propose des augmentations des taux de cotisation à partir des années 80. Il laisse aussi entendre que toute autre augmentation importante des prestations des régimes publics demandera une capitalisation préalable beaucoup plus grande.

Le rapport recommande nombre de façons d'améliorer le système privé, notamment par une plus grande information des cotisants, une meilleure uniformisation des diverses lois régissant les prestations de retraite, et un certain assouplissement des restrictions relatives à l'investissement.

Chose plus importante, le Conseil suggère que le gouvernement fédéral prenne les dispositions nécessaires pour assurer, sous certaines conditions, des rentes indexées sur le coût de la vie. Cette mesure permettrait à la fois d'apaiser les craintes des employeurs privés à l'égard d'un engagement illimité, et de diminuer les écarts entre les régimes offerts aux employés des secteurs publics et privés en ce qui regarde la protection contre l'inflation. Le rapport recommande enfin que la gestion des fonds des régimes de retraite des fonctionnaires corresponde davantage aux méthodes employées dans les régimes en fiducie ou en assurance.

3. SYSTÈME DE REVENU DE RETRAITE DU CANADA

3A. Faiblesses

Keith Patterson attire l'attention sur certaines faiblesses évidentes dans le système canadien actuel. Peu importe comment il a été amélioré, comment certaines personnes se tirent bien d'affaire avec ce système, ou encore comment certains régimes privés offerts par des employeurs peuvent être avantageux, aucun de ces critères, tient-il à souligner, ne peut dissimuler ses faiblesses flagrantes. Le système a fait du chemin, c'est vrai, mais nombreux sont ceux qui ont été oubliés en chemin.

Pour nous en convaincre, examinons les faits suivants:

- En dépit de l'amélioration des principaux programmes canadiens de sécurité du revenu au cours des dernières années, Statistique Canada indiquait en 1977 que 60% des Canadiens seuls et âgés de plus de 65 ans -- c'est-à-dire plus d'un demi-million de personnes, dont de nombreuses femmes âgées --, vivaient sous le seuil de la pauvreté! (Selon d'autres calculs du seuil de la pauvreté, un plus grand nombre de personnes peuvent être placées dans cette catégorie.)

- Même si le RPC et le RRQ protègent presque tous les membres de la population active, certains groupes, et particulièrement les femmes au foyer, en demeurent exclus. Qui plus est, nombre des prestations de retraite du RPC et du RRQ n'atteignent pas le maximum autorisé.

- Quant aux régimes de retraite offerts par les employeurs, ils laissent encore plus à désirer. Ainsi, moins de la moitié des travailleurs rémunérés sont protégés. Cette protection est d'ailleurs très inégale, et elle est particulièrement insuffisante dans les petites entreprises et le secteur du commerce de détail. De plus, les travailleurs qui changent d'emploi ont en effet très peu de chance de pouvoir accumuler ne serait-ce qu'une fraction des prestations maximales versées aux employés de longue date. Enfin, seulement le tiers de ces régimes offrent des prestations de survivant, et il existe de nombreuses autres disparités dans le sort réservé aux hommes et aux femmes.

- La protection contre les méfaits de l'inflation est nettement insuffisante. Non seulement les prestations fixes mènent-elles à une érosion des prestations de retraite futures, mais la protection dont bénéficieront ces citoyens après leur retraite sera soit insuffisante, soit basée sur une décision particulière de l'employeur, ce qui ne constitue certainement pas pour les pensionnés une méthode sûre de planification financière.

- Enfin, en regard des normes internationales, le Canada se classe loin derrière d'autres pays pour ce qui est de la proportion des gains touchés avant la retraite qui est remplacée par les régimes publics de sécurité du revenu. Cette remarque est particulièrement vraie pour les personnes seules.

3B. L'estimation de la population future

Étant donné que l'âge moyen de la population canadienne augmente, il est permis de s'attendre à un accroissement considérable du nombre de personnes âgées, particulièrement du nombre de femmes de 75 ans et plus.

Jusqu'à l'an 2030, il est possible de prédire de manière assez précise le nombre de personnes âgées. En effet, ces personnes vivent déjà et seuls les décès et les migrations peuvent désormais en affecter le nombre. Il est toutefois beaucoup plus difficile de prédire l'importance des groupes plus jeunes, particulièrement des groupes formés par ceux qui seront en âge de travailler (entre 20 et 64 ans) et ceux qui travailleront réellement. Ces prédictions reposent sur les taux de fécondité et de natalité, ces derniers pouvant produire des changements rapides dans la composition de la population. Ces prédictions dépendent aussi des variations dans l'intérêt des citoyens à faire partie de la population active. C'est pour ces raisons que le Conseil a eu recours à un éventail de projections relatives à la population et à la main-d'oeuvre active.

Ces projections indiquent que l'on assistera à une augmentation marquée du nombre de personnes âgées par rapport au nombre de personnes en âge de travailler. Il a été démontré que lorsque les jeunes qui étudient présentement dans les écoles secondaires atteindront l'âge de la retraite, à peu près un Canadien sur cinq aura alors 65 ans ou plus, comparativement à environ un sur dix actuellement. Ce qui est plus important encore sur le plan économique, c'est que le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus augmentera de

façon plus rapide que celui des individus en âge de travailler. Plus la croissance démographique supposée est faible, plus cette différence est marquée. En fait, si l'on ne considère que les personnes âgées actuellement de 20 ans et plus, la proportion des 65 ans et plus, qui est d'environ un sur sept aujourd'hui, pourrait passer à près de un sur trois dans 50 ans, ce qui a inspiré le titre anglais "One in three" du rapport du Conseil.

3C. L'estimation des dépenses futures

Les économistes tendent à considérer que le PNB d'un pays constitue une sorte de budget. Exprimé en ces termes, à moins que le Canada n'emprunte continuellement d'autres pays -- ce qui pourrait, après un certain temps, occasionner toutes sortes d'autres problèmes -- ce total constitue ce dont le pays dispose à un moment donné pour fournir tous les biens et services qui sont consommés, de même que les capitaux requis pour accroître la production future.

Ainsi, avec le temps, de plus en plus d'individus quitteront la population active en raison de leur âge et de moins en moins de jeunes viendront les remplacer. La tâche de fournir les aliments, le logis, les vêtements, etc., dont auront besoin ces personnes âgées reposera donc sur les

épaules d'une population active qui s'accroîtra beaucoup plus lentement, ce qui pourrait avoir des conséquences graves pour les coûts futurs de ces services.

Les prestations versées en vertu des principaux régimes de retraite publics (RPC/RRQ), avec la SV et le SRG (Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti), représentent actuellement environ 3% de l'ensemble de la production canadienne de biens et de services. En maintenant les prestations à leur niveau actuel (mais en permettant aux prestations de la SV et du SRG d'augmenter au même rythme que le salaire réel) et en ne changeant pas l'âge de la retraite (65 ans actuellement), ce 3% passerait à 7% d'ici à l'an 2031. Cette prévision repose sur une croissance démographique modérée, la hausse la plus rapide se produisant entre 2010 et 2030. De plus, si l'on suppose une croissance démographique faible, cette proportion passe à 10%, un pourcentage très près de celui de nombreux pays européens à l'heure actuelle. Cependant, compte tenu des lacunes du système actuel, il serait surprenant que les Canadiens ne soient pas prêts à accepter une certaine augmentation des coûts afin d'améliorer les prestations fournies.

Si les prestations demeurent à leur niveau actuel, mais que l'on abaisse de 65 à 60 ans l'âge ouvrant droit à pension, la proportion du PNB requise pourrait varier entre 10%,

en supposant une croissance démographique élevée, et 14%, dans l'éventualité d'une croissance démographique faible. Par contre, si on laisse plutôt l'âge ouvrant droit à pension à 65 ans, mais qu'une proportion deux fois plus grande du revenu d'avant la retraite devait être remplacée par les prestations du RPC et du RRQ (en se souvenant que, à la différence des régimes offerts par les employeurs, ces derniers visent presque tous les membres de la population active), la proportion du PNB requise pour prendre soin des personnes âgées pourrait alors atteindre jusqu'à 17%, et ce, en supposant une croissance démographique faible. Bien sûr, si la proportion du revenu remplacé était augmentée en même temps que l'âge donnant droit aux prestations était abaissé, le pourcentage du PNB requis augmenterait encore davantage.

Dans le passé, en raison du rythme de croissance de l'économie, il a été possible d'absorber plus facilement la hausse des dépenses en matière de santé et d'éducation. Il en va toutefois tout autrement des prestations de revenu de retraite; ces dernières sont en effet déjà liées étroitement à la croissance de l'économie et à l'augmentation des salaires réels. Elles augmentent plus rapidement si le PNB augmente plus rapidement. La part allant aux personnes âgées ne change vraiment de manière importante qu'en fonction de variations dans le nombre des personnes formant la population active et dans le niveau des prestations.

Ce que ces chiffres suggèrent, ce n'est pas que l'économie s'effondrera sous l'impact du renversement de la pyramide des âges ou de la mise en place de politiques améliorées en matière de retraite, mais plutôt que certains choix difficiles devront être faits et qu'une planification prudente sera de mise.

On laisse entendre souvent qu'une amélioration de la productivité pourra permettre de réduire la part du PNB destinée aux pensions futures, et donc de diminuer le fardeau qu'elles représentent pour l'économie. Toutefois, dans les faits, la part du PNB destinée aux pensions n'est pas beaucoup modifiée par un accroissement de la productivité. Un accroissement de la productivité se traduit généralement par des salaires plus élevés et, pour la plus grande partie du système de pensions -- par exemple le RPC, le RRQ et la plupart des régimes offerts par les employeurs --, le montant des prestations versées au moment de la retraite est déterminé par le niveau des salaires à ce moment-là, ou à une date très rapprochée. Jusqu'à maintenant, des augmentations régulières des prestations de la SV et du SRG ont permis à celles-ci de suivre les augmentations de salaire moyen. Il faudra toutefois que ces prestations continuent à s'accroître au même rythme que le salaire moyen pour éviter que la position relative des personnes âgées pauvres ne se détériore.

Des pressions sont même exercées dans certains milieux afin que la SV et le SRG soient directement liés au salaire moyen. Le Congrès du travail du Canada a d'ailleurs recommandé cette mesure dans le mémoire qu'il a présenté à la Royal Commission on the Status on Pensions in Ontario.[4]

4. CONCLUSIONS

D'autres recherches sont nécessaires

Dans son document que nous avons déjà mentionné, Keith Patterson indiquait certains secteurs où d'autres recherches sont nécessaires. Par exemple, le taux de fécondité, que l'on ne considère habituellement pas comme un sujet de recherche sur le vieillissement, revêt une importance particulière lorsque vient le temps de déterminer si une économie est en mesure de prendre soin de ses aînés. Les facteurs qui influent sur ce taux sont très peu connus cependant.

Le rapport du Conseil insiste sur la garantie d'un revenu de retraite pour les personnes âgées. Toutefois, pour les "grands vieillards", il pourrait s'avérer plus profitable de leur fournir davantage sous forme de services et moins en espèces. D'autres recherches sont nécessaires pour déterminer quel type de biens et de services devront être fournis "en nature", et quelle part de l'aide devrait prendre cette forme plutôt que celle d'un revenu de retraite.

En dépit de certains travaux déjà réalisés au sujet des effets du vieillissement sur le rendement au travail et la capacité de travailler, beaucoup reste à faire. Ainsi, les effets de l'âge sur la productivité individuelle et la mesure dans laquelle l'expérience et la formation peuvent compenser tout déclin physiologique constituent deux sujets particulièrement intéressants. Il est souvent soutenu que l'application de techniques nouvelles et l'accroissement des connaissances dans une profession donnée ont tendance à rendre désuètes une certaine partie des connaissances et aptitudes des travailleurs plus âgés. Cet effet de désuétude enlève beaucoup de valeur à l'expérience que possèdent les personnes âgées par rapport aux autres travailleurs plus jeunes.

BIBLIOGRAPHIE

1. Conseil économique du Canada, Perspective 2030 - L'avenir des régimes de retraite, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

2. Rapport du Groupe d'étude sur la politique de revenu de retraite, Le système de revenu de retraite au Canada: problèmes et possibilités de réforme, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

3. Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, Présidente, Donna J. Haley, C.R., Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1980.

4. Ibid.

POOR

QUALITY

ORIGINAL